# LEGGE COMUNALE E PROVINCIALE LETTURE DI MARIANO ADORNI SEGRETARIO...

Italia, Mariano Adorni









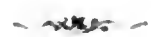

# LEGGE
# COMUNALE E PROVINCIALE

LETTURE

DI

**MARIANO ADORNI**

SEGRETARIO CAPO NELLA PREFETTURA DI FIRENZE






LEGGE

# COMUNALE E PROVINCIALE



# LEGGE
# COMUNALE E PROVINCIALE

LETTURE

DI

**MARIANO ADORNI**

SEGRETARIO CAPO NELLA PREFETTURA DI FIRENZE







FIRENZE

TIPOGRAFIA DELLA GAZZETTA DI FIRENZE

Piazza d'Arno

1867.

## I.

### Principii Fondamentali.

Il principio sul quale fondasi la vigente legge sui Comuni e sulle Provincie che ha la data del 20 marzo 1865 è che l'amministrazione deve lasciarsi agli interessati.

Questo principio è però subordinato ad altri e soffre di conseguenza nella sua applicazione alquanti temperamenti.

Lo svolgerlo nella sua ampiezza non sarebbe consentito nè dall' interesse generale dallo Stato, nè da quello degli enti stessi. Non dall' interesse generale dello Stato perchè formandosi questo delle aggregazioni dei Comuni e delle Provincie, non può essere indifferente alla buona loro amministrazione; non dall' interesse dei

Comuni e delle Provincie, i quali nel giusto e discreto freno all'esercizio delle loro facoltà sono trattenuti da risoluzioni non abbastanza ponderate. Comuni e Provincie sono enti, sono un tutto, ma fanno parte di un ente e di un tutto più considerevole che è lo Stato.

Dal fatto poi che la personalità dei Comuni e delle Provincie non è individua ma collettiva, non è temporanea ma perpetua, ne segue che gli amministratori agiscono più presto pei loro mandanti che per sè stessi, che la generazione presente è responsabile verso della futura, e che pertanto l'amministrazione non può godere di quell'ampia libertà che si deve lasciare agli interessi veramente privati.

Il sovraespresso principio viene quindi temperato dalla tutela e dalla ingerenza governativa.

Esso si applica per mezzo delle elezioni, e per l'esercizio delle attribuzioni deferite alle Autorità comunali, provinciali e governative, secondo la citata legge e il regolamento 8 giugno 1865, n.° 2320.

## II.

### Elezioni.

Siffatte elezioni soglionsi dire *amministrative*, per distinguerle dalle *politiche*, nelle quali si procede alla nomina dei deputati al Parlamento nazionale.

Non è bisogno accennare ch'egli è per le elezioni che il paese prende parte all'amministrazione. Grave quistione si è dibattuta sul corpo elettorale, cioè se il diritto d'elettore abbia a riconoscersi nella generalità dei cittadini, o solamente in quella parte che soddisfa a certe condizioni. Il primo sistema viene indicato con l'espres-

sione di *suffragio universale*, il secondo di *suffragio ristretto*. Prescindendo dalle condizioni di moralità, non può disconoscersi che le qualità essenziali dell'elettore sono la capacità e l'indipendenza. L'idiota non è in grado di farsi un coscienzioso criterio nè delle cose nè delle persone, il dipendente può soffrire una coazione nel suo voto. Posto che in un corpo elettorale la maggioranza si componesse di cittadini in siffatte condizioni, è chiaro che le elezioni difficilmente cadrebbero sui cittadini più meritevoli, e che mancherebbero al loro scopo essenziale che è di rappresentare le opinioni intelligenti del paese. Il suffragio ristretto, qualora sia troppo rigoroso nell'esigenza delle condizioni, esclude gran parte dei cittadini dalla cosa pubblica, e non offre di conseguenza la rappresentanza sincera del paese.

Sta nella saggezza del legislatore lo evitare i due sconci secondo i tempi e i luoghi, essendo manifesto non valere una teoria assoluta, ma potere un dato sistema convenire ad un paese e ad un tempo, e disconvenire affatto ad altri.

La nostra legge tende ma con savio temperamento piuttosto al suffragio universale che al ristretto. Sono elettori tutti i cittadini maggiori di età che oltre al godere dei diritti civili pagano nel Comune una contribuzione diretta, maggiore o minore, secondo il più o meno d'importanza del Comune: nei Comuni meno popolati bastano 5 lire annue; in quelli di maggiore popolazione 25. Però se il numero di questi elettori non è doppio di quello dei consiglieri da eleggersi, si ammettono per fare il doppio i maggiori imposti dopo i sovrindicati. Con ciò si fa lunga parte all'interesse materiale rappresentato dalla contribuzione. Affinchè poi anche gli interessi morali abbiano la loro soddisfazione, si ammettono fra gli elet-

tori la capacità, e così i membri delle accademie, gl'impiegati, i decorati, i promossi ai gradi accademici, cioè avvocati, dottori, ec., i professori e maestri, gli agenti di cambio ed i sensali, ed altri esercenti dei rami di scienza.

Dagli elettori, e quindi a maggior ragione dagli eleggibili, la legge esclude le donne, gli interdetti, i falliti, i condannati a pene criminali, se non ottennero la riabilitazione, i condannati a pene correzionali od a speciali interdizioni mentre le scontano, e i condannati qualunque sia la pena per furti, frode o attentato ai costumi.

Alcuni vorrebbero esteso alle donne il diritto elettorale, sulla considerazione dell'interesse che alla buona amministrazione del Comune possono avere per le loro proprietà nel medesimo, e ben vedendo che i costumi nostri non ne permetterebbero l'esercizio in persona, avrebbero suggerito il temperamento dei procuratori. Ma il diritto di elettore essendo sostanzialmente personale, non può esercitarsi per mezzo di rappresentanti: l'eccezione che sarebbe fatta a favore delle donne, ferirebbe un principio che per la sua importanza è necessario si mantenga illeso.

Non tutti gli elettori sono eleggibili, diversi essendo i requisiti necessari a fare un'elezione, da quelli richiesti per amministrare, e sussistendo uffici incompatibili con le funzioni comunali o provinciali.

La nostra legge toglie la eleggibilità ai ministri del culto aventi cura d'anime, ai funzionarii governativi che debbono invigilare sui Comuni, agli stipendiati e ai salariati da essi, a chi ha il maneggio del denaro comunale o non abbia dato il conto di precedente azienda, a chi sia in lite col Comune.

È inoltre vietata l'elezione per la quale si trovas-

sero nel Consiglio ascendente e discendenti, il suocero ed il genero, e ciò perchè i rapporti di reverenziale dipendenza non tolgano la libertà delle discussioni e del voto.

Per la forma delle elezioni accade considerare:

1.° la lista degli elettori,
2.° i reclami contro di essa,
3.° la decisione sui medesimi,
4.° le adunanze elettorali,
5.° l'atto delle elezioni,
6.° i ricorsi contro le operazioni elettorali,
7.° le decisioni sui medesimi.

È la Giunta municipale che compila la lista degli elettori, lista che viene ogni anno riveduta per le aggiunte e cancellazioni opportune. Siccome niuno può esercitare il diritto elettorale se non è iscritto sulla lista, importa che sia guarentita con ogni maggior cautela la compilazione della medesima.

Appena è formata o riveduta, il che si ha da fare almeno quindici giorni prima della sessione di primavera del Consiglio Comunale, si depone in una sala del Comune per giorni otto, affinchè possa esser esaminata da chiunque. Del deposito, si rende inteso il pubblico, mediante apposito avviso. La lista coi reclami è riveduta e deliberata dal Consiglio Comunale: si pubblica di nuovo per otto giorni, e si possono ancora far reclami entro dieci giorni dal compimento degli otto suddetti, e così entro diciotto dalla seconda pubblicazione.

Rispetto ai cittadini esclusi dalla lista è necessario significar loro, e a domicilio, i motivi della esclusione: la significazione deve farsi entro quarantotto ore dalla seconda pubblicazione della lista, e senza carico di spesa.

Dopo ciò un esemplare della lista, con tutti i docu-

menti ed una copia dei ruoli delle contribuzioni dirette viene spedita al Prefetto, al quale ogni cittadino godente del diritto elettorale può reclamare, sia per l'iscrizione che per la cancellazione anche di un terzo. Questa facoltà di reclamare anche rispetto ad un terzo, è data perchè non si tratta solamente di un interesse individuale, ma pubblico. Il reclamo però deve essere preceduto da un deposito di lire 10, che viene restituito se al reclamo è fatta ragione, e si devolve in caso contrario agli Istituti locali di carità.

Le rettificazioni alla lista possono essere proposte d'ufficio dal Sotto-Prefetto, e così anche nel caso di nessun reclamo.

I reclami, sia per iscrizioni o per cancellazione, proposti da un terzo o d'ufficio, debbono essere notificati giudiziariamente al cittadino cui risguardano, che ha tempo a rispondere dieci giorni da quello della notificazione.

La lista coi reclami e i documenti, è dal Prefetto sottoposta alla Deputazione provinciale cui spetta di approvarla. Essa decide sui reclami e fa alla lista ogni necessaria rettificazione anche nel caso non siavi reclamo alcuno: le decisioni però sia d'iscrizione, sia di cancellazione, hanno ad essere motivate e notificate all'interessato.

Così ultimata la lista, non si possono fare correzioni che al tempo della revisione del successivo anno, salvo i casi di sentenze giudiziarie, o di morte degli inscritti.

Delle guarentigie sovrindicate non si è tenuta contenta la legge, e permette il ricorso alla Corte d'Appello contro le decisioni della Deputazione quando vertano sulla capacità legale. Il ricorso deve farsi entro dieci giorni dall'intimazione del provvedimento contro cui si reclama.

E dalla decisione della Corte d'Appello si può ricorrere alla Cassazione.

L'appello ha effetto sospensivo e però durante il medesimo la cancellazione ordinata dalla Deputazione non toglierebbe la qualità di elettore.

Da queste disposizioni di legge si scorge che la formazione delle liste è intieramente affidata alle Amministrazioni comunali e provinciali che provengono dalle elezioni, ed è lasciato all'Autorità giudiziaria il decidere in supremo grado. I funzionarii del Potere Esecutivo vi restano estranei, e ciò è strettamente conforme allo spirito delle nostre istituzioni politiche, il quale in materia di elezioni non tollera ingerenza da parte del detto Potere.

Alle elezioni debbesi procedere dopo la tornata di primavera del Consiglio Comunale, la quale l'ha a tenere in marzo, aprile o maggio: però le elezioni vogliono essere fatte non più tardi del luglio, salvo il caso di annullamento di precedenti elezioni. Il giorno, l'ora ed i luoghi della riunione degli elettori sono fissati dalla Giunta quindici giorni prima.

La convocazione degli elettori deve farsi di regola dopo che la lista è stata approvata, ed il manifesto della Giunta viene spedito al Prefetto, il quale ove non lo avesse prima del 15 luglio, ne ha da riferire alla Deputazione provinciale che provvede d'ufficio.

La mancanza di approvazione della lista non esonera la Giunta dal pubblicare il suo manifesto, e qualora nel dì delle elezioni non fosse al Comune pervenuta la lista si procede ugualmente su quella dello scorso anno.

L'essenza del diritto elettorale, vuole che sia esercitato personalmente, e quindi l'elettore non può farsi rappresentare, nè mandare il suo voto per iscritto. Tutti

gli elettori di un Comune concorrono ugualmente alla elezione di un consigliere, cioè ogni elettore scrive nella propria scheda tanti nomi quanti sono i consiglieri da eleggere. Nel caso però di Comuni che sieno divisi in frazione, può la Deputazione provinciale ripartire il numero dei Consiglieri fra le diverse frazioni, giusta la rispettiva popolazione: se ciò avviene, gli elettori della frazione si limitano ad eleggere i soli consiglieri assegnati alla medesima. La Deputazione non può esercitare questa facoltà d'ufficio: è mestieri di una domanda, o del Consiglio comunale o della maggioranza degli abitanti della frazione, cioè degli elettori e dei maschi maggiori d'età nell'esercizio dei diritti civili e dimoranti nel Comune.

Di regola generale è in una sola assemblea che si radunano gli elettori; per rendere nondimeno più semplice l'operazione e meno soggetta ad errori, quando gli elettori siano più di 400 si dividono in sezioni, ciascuna delle quali non deve avere meno di 200 elettori. Ognuna concorre alla nomina di tutti i consiglieri.

L'adunanza a maggioranza relativa di voti elegge il suo presidente e quattro scrutatori e così compone l'ufficio definitivo per l'elezione.

L'uffizio nomina il suo Segretario che ha voce consultiva: non è necessario sia esso elettore e nemmeno appartenente al Comune.

Vuolsi distinguere fra maggioranza *assoluta* e *relativa*: per maggioranza *assoluta* s'intende la metà più uno dei suffragi dei votanti, per *relativa* il numero maggiore di suffragi. Così posta un'adunanza di 390 elettori la maggioranza sarà di 196: se basta la relativa le nomine sono valide con numero minore di voti: essendo d'uopo che sieno regolate le operazioni per la formazione

dell'Uffizio ne istituisce uno provvisorio composto del Sindaco presidente, dei due elettori più anziani di età e de' due più giovani: esso nomina il suo segretario: mancando il Sindaco sottentrano gli Assessori, e poi i Consiglieri comunali più anziani.

Nella sala dell'adunanza devono restare affisse la lista degli elettori, quella dei consiglieri da surrogarsi, e l'altra dei consiglieri che rimangono in ufficio.

Interessando che la votazione sia perfettamente libera, e che nessuna ovazione nemmeno indiretta venga esercitata sugli elettori, il Presidente dell'uffizio ha incarico di mantenere l'ordine e la tranquillità, dovendo i funzionari civili ed i militari ottemperare ad ogni sua richiesta.

Nella sala nessuno può presentarsi armato, salvo richiesta del Presidente, e chi non è elettore non può introdurvisi.

Se trattasi della formazione dell'intero Consiglio, il numero degli eligendi varia da 80 a 15 secondo la popolazione del Comune. Se poi è caso di semplice rinnovazione, che è il più ordinario, il numero degli eligendi è almeno del quinto, poichè i Consigli Comunali si rinnuovano ogni anno per un quinto. Nelle rinnuovazioni si può superare questo quinto verificandosi di numerosi vuoti nel Consiglio per dimissioni o morti.

Non si può essere ammessi a votare se non ad una di queste tre condizioni: 1.° di essere scritto sulla lista; 2.° di presentare una sentenza della Corte d'appello in cui sia dichiarato che si ha diritto di far parte dell'adunanza; 3.° di esibire un documento dal quale risulti che si è introdotto appello dalla decisione di cancellazione sul quale appello non sia ancora intervenuta sentenza.

Il Presidente chiama ogni elettore secondo l'ordine d'iscrizione nella lista: l'elettore rimette la sua scheda manoscritta cioè la scheda in cui sono scritti i nomi delle persone che intende siano elette: la scheda deve essere piegata: il Presidente la depone nell'urna. Non è necessario che ogni scheda per la sua validità contenga tanti nomi quanti sono i consiglieri da eleggere: quando ne contenesse un numero maggiore, gli ultimi scritti non contano. Sulla scheda le persone devono essere sufficientemente indicate, senza che sia necessaria una rigorosa esattezza di nomi: basta che risulti non dubbia la volontà del votante. Se la scheda contiene un nome di persona non compresa nella lista, si ha per non iscritto, restando però valida la scheda nel resto.

Scorsa un'ora dal termine del primo appello, e non prima d'un'ora dopo il mezzodì si fa un secondo appello degli elettori che non risposero al primo.

Terminato questo secondo appello, il Presidente dichiara chiusa la votazione, si apre l'urna contenente le schede e si procede allo scrutinio di queste nel modo che segue: uno scrutatore prende ciascuna scheda, l'apre, e la consegna al Presidente: questi ne dà lettura ad alta voce e la rimette ad altro scrutatore. Si tiene nota dei voti di ciascun candidato, e le elezioni risultano per maggioranza relativa, sono cioè eletti nel numero richiesto quelli che ottennero maggiori voti preferendosi in caso di parità il più vecchio.

Compiuto lo scrutinio le schede sono arse in presenza degli elettori, salvo quelle su cui fosse sorta contestazione che sono vidimate da tre membri almeno dell'uffizio ed uniti al verbale.

È da avvertire che tre membri almeno dell'uffizio debbono esser sempre presenti all'operazione, rimanendo

anche nell'intervallo tra il primo ed il secondo appello, e che la tavola di esso uffizio deve essere disposta in modo che gli elettori possano girarvi attorno.

La votazione essendo segreta è nulla la scheda in cui l'elettore siasi fatto conoscere. Il segreto del voto ne tutela la indipendenza, e però devesi avere la massima cura che non sia violato durante le operazioni.

Il processo verbale delle operazioni elettorali deve essere sottoscritto da tutti i membri dell'uffizio e dal Segretario: sarebbe nulla l'elezione se fosse disteso dopo lo scioglimento dell'adunanza, o se fosse stato firmato in bianco.

Se il Comune è diviso in Sezioni, si procede in ognuna nei modi sovrindicati: in tutte si fa processo verbale che viene dal Presidente portato, all'uffizio della prima sezione, il Presidente della quale, alla presenza dei presidenti delle altre e dei membri del proprio uffizio, fa il computo dei voti e ne proclama il resultato. In questo caso il processo verbale è firmato da tutti i suddetti.

Entro tre giorni il processo è spedito al Prefetto o al Sotto-Prefetto, e nello stesso termine la Giunta pubblica il risultamento della votazione e lo notifica agli eletti.

Essendo necessario che le difficoltà insorgenti durante le operazioni elettorali siano sciolte per non impedirne l'andamento l'uffizio le decide in via provvisoria e si può ricorrere contro le medesime al Consiglio comunale in primo grado, ed in secondo alla Deputazione provinciale che decide nel modo stesso tracciato per l'iscrizione nella lista.

Nè la legge si contenta di ciò: quando si tratti della incapacità legale di un cittadino si può promovere azione giuridica innanzi alla Corte d'appello, come si pratica

nell'iscrizione nella lista. Per incapacità legale s'intende ogni impedimento che secondo la legge toglie ad un cittadino l'esercizio delle funzioni municipali.

Avvertasi che non può presentarsi alla Corte d'appello se non dopo decisione della Deputazione provinciale.

Le elezioni possono essere parzialmente o interamente annullate; l'annullamento parziale colpisce singole elezioni, il generale tutta quanta l'operazione. Il rispetto che si deve al voto degli elettori limita i casi dell'annullamento ad un ristretto numero, stando la massima che l'elezione deve tenersi buona quando veramente sia il risultato sincero della intenzione della maggioranza degli elettori, e senza pregiudizio beninteso dei casi di incapacità legale.

Tutta l'operazione sarebbe nulla se il verbale non fosse disteso prima dello scioglimento dell'adunanza, se mancasse quello di una sezione poichè in questi casi o mancherebbe o sarebbe irregolare l'atto dal quale il procedimento dell'operazione deve risultare. Le schede nulle non viziano le elezioni salvo il caso che questo dipendesse dal numero di esse schede.

Come nella formazione delle liste non ha ingerenza l'Autorità Governativa, così non ne ha punto nelle operazioni elettorali. Di tal maniera è soddisfatto al principio liberale che le elezioni seguano senza influenze e sieno la manifestazione sincera dell'opinione dei cittadini.

## III.

### Comuni.

Il Comune è l'unità territoriale del Regno, poichè è l'ultima divisione, la più piccola frazione avente per-

sonalità; dopo il Comune viene la Provincia. I Circondari ed i Mandamenti non hanno esistenza propria: il primo è un semplice aggregato materiale di Comuni per agevolare l'azione governativa ed amministrativa; il secondo è una divisione dell'ordine giudiziario nella quale però si concentrano alcuni affari dell'amministrazione tra cui primeggia per importanza quello della Leva militare.

Parecchie sono le definizioni date dai pubblicisti al Comune. Scegliendo quella di *Safferière*, diremo che « il « Comune è una società di persone unite da relazioni « locali e continue di famiglia, di diritti e d'interessi « privati e pubblici ».

Il Comune è un corpo morale ed ha di conseguenza la sua personalità giuridica con obblighi e diritti siccome ogni persona naturale; può possedere, contrattare, stare in giudizio.

La formazione dei Comuni non è arbitraria; dipende, siccome risulta dalla definizione dianzi esposta, dagli interessi collegati per relazioni e condizioni locali. Nei Comuni troppo vasti è pericolo che alcune frazioni non abbiano la cura che meritano, nei piccoli il maggiore inconveniente è la malagevolezza onde sopportano le loro spese.

All'interesse delle frazioni dei Comuni la vigente legge ha provveduto col disporre, che pur mantenendosi l'unità, possono quelle tener separate le loro rendite e passività, ed altresì le spese per le vie interne e le piazze, pei cimiteri, per l'istruzione, per l'illuminazione, ed in via provvisoria quelle pure risguardanti agli edifizi che servono al culto.

Un Comune può essere soppresso, e può crearsene un nuovo: non è necessario un'apposita legge siccome apparirebbe dalla considerazione che trattasi di far ces-

sare o di formare l'esistenza di un corpo morale: basta un Decreto Reale a ciò espressamente autorizzando la vigente legge.

La non lieve importanza degli interessi a cui si tocca ha voluto l'osservanza di parecchie cautele.

Se più Comuni, qualunque sia la loro popolazione, domandano per mezzo dei rispettivi Consigli, di essere uniti in un solo si pubblicano le deliberazioni, e gli elettori ed i proprietarii hanno facoltà di fare opposizioni. Il Prefetto trasmette e le deliberazioni e le dichiarazioni al Ministero dell'Interno. Spetta al governo il riconoscere se convenga il secondare la domanda di riunione.

Ma qualora sia caso di Comuni contermini aventi in tutto una popolazione minore di 1500 abitanti, possono venir riuniti anche senza domanda da parte loro purchè il Consiglio provinciale riconosca che manchino di mezzi a sostenere le loro spese, e la condizione topografica sia tale da raccomandare la riunione. I Consigli Comunali sono però sentiti, come pure lo sono gli elettori ed i proprietari. Non avendosi nel discorso caso domanda da parte del corpo che si sopprime, la legge ha voluto analoga deliberazione del Consiglio provinciale, senza di cui il provvedimento non può essere emanato.

Una borgata, od anche una frazione di Comune, può essere costituita in Comune distinto a condizione che abbia più di 4000 abitanti, la domanda sia fatta dalla maggioranza degli elettori, il Consiglio provinciale dia voto favorevole, la borgata abbia mezzi sufficienti per sostenere le spese comunali, e sia naturalmente separata dal Comune per circostanze locali. È sentito il Consiglio del Comune, ma a modo di semplice parere, poichè ove in consimili casi si esigesse favorevole deliberazione difficilmente si otterrebbe.

Il passaggio d'una borgata o d'una frazione da un Comune ad un altro contermine può farsi purchè lo domandi la maggioranza degli elettori, e sian favorevoli il voto del Consiglio del Comune cui essa intende aggregarsi e quello del Consiglio provinciale. Quanto al Consiglio del Comune da cui la borgata o frazioni vuole staccarsi basta che sia sentito.

Nei suddetti casi di modificazioni territoriali può applicarsi la disposizione già accennata per la separazione delle rendite e della passività, e per la spesá di strade, cimiteri, istruzione, illuminazione, edifizi serventi al culto.

## IV.

### Amministrazione Comunale

L'amministrazione del Comune è affidata
al Consiglio Comunale
alla Giunta municipale
al Sindaco

Il Consiglio Comunale procede da elezioni popolari nel modo che già abbiamo indicato. Il numero dei Consiglieri varia da 80 a 15 secondo che la popolazione supera i 250 mila abitanti od è minore di 3 mila.

Ad esso è affidata segnatamente la parte deliberativa dell'amministrazione. Si raduna ordinariamente nella primavera e nell'autunno d'ogni anno, e straordinariamente dopo permesso del Prefetto o dietro suo ordine.

Nelle sessioni ordinarie può trattarsi di ogni affare comunale, ma nelle straordinarie solamente degli oggetti pei quali sono autorizzate. Questo limite, e più ancora quel permesso del Prefetto, si ritengono da alcuni per lesivi delle libertà comunali. Non ci pare che si appon-

gano; e veramente può ammettersi un Consiglio Comu nale in permanenza? non è veruno che voglia sostenerlo. Se dunque deve compiere i propri uffici entro determinato periodo di tempo, il radunarsi oltre di questo deve aver luogo e per determinati oggetti e dopo che un'autorità superiore abbia riconosciuto la convenienza di farlo. Si replica bastare la disposizione che renda nulle di pien diritto le deliberazioni sovra affari estranei all'amministrazione comunale. In teoria è forse giusto, ma l'esigenza tutta quanta pratica dell'amministrazione che non di rado si lega alla più importante esigenza della politica, dimostra come sia più opportuno e conveniente lo impedire una deliberazione di quello che lo annullarla una volta presa.

Una sessione ordinaria non può durare oltre ai 30 giorni senza il permesso della deputazione provinciale. Solo per ragione di studio sia permesso l'osservare come sembrerebbe più consentaneo allo spirito della legge che questo permesso fosse dato dal Prefetto, il quale deve dar l'altro delle sessioni straordinarie.

I Consiglieri sono convocati per iscritto e a domicilio quindici giorni prima se è caso di sessioni ordinarie: per le altre basta lo siano in tempo utile; voglionsi però indicare gli oggetti della deliberazione, e ciò perchè abbiano modo di prepararsi alle medesime.

Le principali attribuzioni del Consiglio sono di deliberare sulle materie seguenti:

Elezione dei membri della Giunta.

Bilancio.

Revisione e formazione delle liste elettorali.

Esame del conto d'amministrazione dell'anno precedente.

Pianta degli uffizi e stipendi.

Nomina, sospensione e licenziamento degli impiegati osservate però le leggi speciali pei singoli uffici.

Acquisti, accettazione e rifiuto di lasciti.

Alienazioni, transazioni.

Regolamenti su tutto quanto risguarda il Comune.

Cimiteri.

Storno di fondi e spese maggiori delli iscritti in bilancio.

Dazi ed imposte.

E su tutti gli oggetti non attribuiti al Sindaco od alla Giunta.

Delibera inoltre sugli affari proprii delle istituzioni fatte a profitto della generalità degli abitanti o di una frazione di essa, quando siffatte istituzioni non sieno erette in istituti di carità e di beneficenza.

È facoltativo al Consiglio Comunale di tenere le sue sedute pubbliche; deve però deciderlo per regola generale, e sempre escluse le questioni che risguardano le persone.

Non è dubbio che la pubblicità delle deliberazioni del Consiglio Comunale è una scuola alla vita pubblica, ma d'altra parte vuolsi considerare che le passioni locali, a cui in angusta e ristretta società è estremamente malagevole che riesca a sottrarsi l'individuo, rendono in molti casi pericolosa la pubblicità. È quindi savio il temperamento della legge che permette senza esigerla una siffatta pubblicità, lasciando giudice ogni singolo Consiglio delle condizioni in mezzo delle quali si trova.

Per la nomina dei Segretari il Consiglio non è affatto libero. L'art. 18 del regolamento 8 giugno 1865 prescrive i requisiti necessarii a poter essere Segretario Municipale. Essi sono, maggiore età: avere attestazione di non essere mai stato condannato a pene criminali, nè

per furto, frode, o attentato ai costumi: avere la patente d'idoneità la quale si ottiene dal Prefetto dopo esame innanzi ad apposita Commissione composta di esso Prefetto o di un Consigliere da lui delegato, d'un Segretario della Prefettura e d'un Segretario comunale amendue scelti dal Prefetto. Savia disposizione, per la quale s'intende assicurare la capacità all'importante ed assai difficile uffizio di Segretario di Comune, al quale affluisce ogni sorta di affari il cui disbrigo molto di operosità, intelligenza, e pratica richiede.

Ogni deliberazione deve essere pubblicata all'albo pretorio, cioè alla porta del municipio. Perchè?

Non potendo l'Autorità governativa annullare le deliberazioni se non quando sono contrarie alla legge ed irregolari nella forma, a che giova la pubblicazione?

Più del cittadino deve il funzionario governativo sapere se la pubblicazione è o no conforme alla legge in sostanza, se è stata presa o no nella debita forma siccome risulta dal verbale.

Quando pure i reclami dei cittadini dimostrassero dannosa al Comune la deliberazione, il Prefetto non potrebbe mai cancellarla se non presenta uno dei due vizi soprindicati.

La pubblicazione dunque non può tendere ad altro che a tenere informati gli abitanti del Comune in che modo sono trattati gli affari di questo, per formarsi un criterio degli Amministratori e mantenere o togliere ad essi la propria fiducia al tempo delle elezioni.

Alle adunanze bisogna intervenga almeno la metà del numero dei Consiglieri assegnati al Comune: notisi bene *assegnati* il che vuol dire la metà del numero onde la legge vuole composto il Consiglio: però essendo necessità che gli affari del Comune si facciano, alla seconda convocazione basta un numero qualunque.

Vedemmo che tra le attribuzioni del Consiglio è la nomina, il licenziamento e la sospensione degli Impiegati. Ciò non è conforme ad una delle massime fondamentali del diritto amministrativo francese secondo la quale il deliberare è proprio dei più, lo eseguire d'un solo. Le facoltà relative agli Impiegati sono di essenza del potere esecutivo, e sembrerebbe che si dovesse lasciare all'Ente che lo esercita, e nel caso nostro alla Giunta. Conviene per altro riconoscere che la legge ha voluto guarentire una migliore scelta, e tutelare anche la sorte dell'Impiegato sottraendolo alla volontà d'un solo o di pochi, la quale nelle piccole società non è difficile sia forviata da passioni e pregiudizi.

## V.

### Giunta Municipale.

La Giunta si compone del Sindaco, e di un numero di membri che varia da dieci a due secondo la popolazione del Comune, e che diconsi Assessori, vi si aggiunge da quattro a due supplenti.

E eletta dal Consiglio Comunale nel proprio seno, si rinnova ogni anno per metà, ed è presieduta dal Sindaco.

Rappresenta il Consiglio nell'intervallo delle sue funzioni, e veglia all'andamento dei servigi.

Le sue attribuzioni speciali sono come in appresso:

fissa il giorno per l'apertura delle sessioni ordinarie e per le convocazioni straordinarie;

sulla proposta del Sindaco, nomina e licenzia i serventi;

conclude i contratti;

propone i regolamenti;

provvede alla formazione delle liste elettorali;

ha parte nelle operazioni della leva;

dichiara i prezzi delle vetture pubbliche, e delle barche, dell'opere dei facchini e dei servitori di piazza;

delibera sull'erogazione delle somme stanziate per le spese impreviste, sullo storno dei fondi;

propone i ruoli degli oneri comunali, e promuove le azioni possessorie;

tiene luogo del Consiglio Comunale in casi d'urgenza.

La Giunta dunque ha attribuzioni sostanzialmente esecutive; veramente non è agevole il giustificarne l'esistenza secondo i principii scientifici, e tanto meno che il Sindaco è il capo dell'amministrazione comunale. Nominata dal Consiglio, non può essere sciolta da Decreto Reale, nè può taluno de' suoi membri essere destituito. Quando pertanto intralciasse l'andamento dell'amministrazione non sarebbevi diretto rimedio: ben è vero che ove non compisse le operazioni fatte obbligatorie dalla legge, sottentra l'azione della Deputazione provinciale, ma oltre al vizio del non fare, havvi l'altro del far male, ed a quest'ultimo non vediamo riparo.

Nulla di più conveniente ed utile che il Sindaco abbia in permanenza un corpo dal quale tragga assistenza di consiglio e d'opera, ma ci pare che le funzioni di esso dovrebbero esser puramente consultive, per così lasciare intera ed efficace la responsabilità al Sindaco.

## VI.

### Sindaco.

La scelta dei Sindaci è fatta dal Re tra i consiglieri comunali: sta in ufficio un triennio e può essere confermato. Nel Sindaco bisogna ben distinguere le due qualità, quella di capo del Comuue, e l'altra di uffiziale del Governo. Ciò giustifica appieno l'ingerenza del Governo nella nomina del Sindaco chè da taluni vorrebbesi deferita al Consiglio. Pel Comune fa eseguire le deliberazioni e compie tutti gli atti non devoluti espressamente ad altra autorità comunale. Come ufficiale del Governo fa pubblicare le leggi , tiene i registri dello Stato Civile , invigila a quanto può interessare l'ordine pubblico , ed in generale compie tutti gli atti che gli sono deferiti dalle leggi. Avvertasi che è pure uffiziale di sicurezza pubblica là dove non sia un apposito funzionario.

Le funzioni di uffiziale del Governo possono essere deferite ad un consigliere comunale, o ad un elettore nei Comuni divisi in borgate, ed in quelli la cui popolazione supera i 60 mila abitanti.

Il Sindaco ha facoltà di delegare un Assessore per surrogarlo al bisogno : può inoltre fare speciali delegazioni agli Assessori.

Siccome la nomina del Sindaco spetta al Re, così spetta pure all'Autorità Sovrana la rimozione. Però la sospensione è nelle facoltà del Prefetto, il solo che possa dare con bastevole sollecitudine un provvedimento richiesto dall'urgenza.

Il Sindaco come uffiziale del Governo non può essere chiamato a rendere conto dell'esercizio delle sue funzioni

fuorchè dall'Autorità Superiore Amministrativa, nè sottoposto a procedimento senza autorizzazione del Re, previo parere del Consiglio di Stato. Ciò costituisce la *guarentia* dei funzionari pubblici, contrastata assai e denunziata come disforme dai principii fondamentali di un Governo liberale. A noi pare che se il funzionario corresse pericolo di essere senz'altro sottoposto a procedimento per l'esecuzione degli ordini che riceve dal Superiore, bisognerebbe lasciargli la facoltà di apprezzare essi ordini, il che renderebbe impossibile l'andamento dell'amministrazione. Se fu esecutore fedele, la responsabilità deve salire a chi diede gli ordini.

Le funzioni del Sindaco, siccome ogni altra municipale, è essenzialmente gratuita: nullameno non è proibito dalla legge che gli siano assegnati sufficienti fondi per le spese di rappresentanza.

## VII.

### Spese dei Comuni.

Le spese dei Comuni si dividono in due categorie: la prima delle obbligatorie, la seconda delle facoltative. Nell'articolo 16 della legge sono enumerate le spese obbligatorie, enumerazione però semplicemente indicativa, poichè lo stesso articolo dichiara tali tutte le altre poste a carico dei Comuni da leggi speciali.

Il loro carattere obbligatorio impone ai Comuni il debito di sostenerle ed in congrua misura: qualora lo omettessero, spetta alla Deputazione provinciale di scriverle in bilancio.

Tutte quante le spese dei Comuni, una volta stanziate in bilancio, si sostengono colle loro rendite patri-

moniali, e in mancanza o insufficienza, con dazi sui commestibili, bevande, combustibili ed altre materie destinate alla consumazione locale, lasciando però immune il transito di esse, con gli appalti dei pesi e delle misure, non che dei banchi pubblici, con tasse per l'occupazione del suolo pubblico, sulle bestie da tiro, da sella e da soma, e sui cani, esclusi i destinati alla custodia degli edifizi rurali e delle greggie: con sovrimposte alle contribuzioni dirette, cioè fondiaria e ricchezza mobile.

Quando un Comune non ponesse in bilancio sufficiente rendita per sopperire alle spese, si provvede d'ufficio mediante sovrimposte alle contribuzioni, non potendosi ricorrere agli altri cespiti de' quali può solamente l'Autorità municipale apprezzare la convenienza, il modo e la misura di profittarne.

## VIII.

### **Ingerenza Governativa.**

Il *visto* del Prefetto ha per iscopo di riconoscere se la deliberazione sia stata presa nelle forme volute, e se non violi alcuna legge. Riscontrandosi uno di questi due vizj, il Prefetto, sentito il Consiglio di Prefettura, annulla la deliberazione, ma deve farlo entro 15 giorni da quello in cui l'ha ricevuta, di un mese pei bilanci, e di due pei conti consuntivi. Scorsi questi termini rispettivi se la deliberazione non è annullata, diventa esecutoria. Nel caso però di violazione di legge, la deliberazione può anche dopo essere annullata per Decreto Reale sentito il Consiglio di Stato, ed è manifestamente giusto che si possa in ogni tempo toglier di mezzo un atto contrario alla legge.

È da avvertire che per l'articolo 59 del Regolamento 8 giugno 1865 N.° 2321, i contratti per alienazioni, locazioni, appalti di cose od opere il cui valore complessivo supera le lire 500 debbono essere sottoposti al *visto* del Prefetto o Sotto-Prefetto per assicurare la osservanza delle prescritte forme.

Pei Comuni facienti parte di Circondario, altro da quello del capo-luogo della Provincia, le deliberazioni, prima di essere annullate, debbono essere sospese dal Sotto-Prefetto. Non si vede il perchè altrettanto non abbia ad essere pei Comuni sottoposti direttamente al Prefetto, e tanto meno che la sospensione deve notificarsi al Municipio che può rispondere per sostenere la propria deliberazione.

## IX.

### Tutela dei Comuni.

La Deputazione provinciale approva le deliberazioni dei Comuni, che risguardano il patrimonio di esso; le spese che vincolano i bilanci per oltre 5 anni, la classificazione delle strade, le fiere e i mercati, i regolamenti, l'introduzione di pedaggi, l'aumento delle imposte quando siavi reclamo di contribuenti che paghino insieme il decimo delle contribuzioni.

I regolamenti però possono essere anche dopo l'approvazione della Deputazione annullati per decreto ministeriale, sentito il Consiglio di Stato.

Non è dunque la semplice tutela che esercita la Deputazione, ma altresì ufficio di supremazia amministrativa. Egli è certo che questo sistema sente alquanto di liberalismo, ma guardando alla sostanza delle cose, na-

sce il dubbio, quanto alla tutela, se sia rigorosamente razionale il deferirla ad un corpo la cui amministrazione è essa pure tutelata, e quanto alla supremazia amministrativa, se meglio non fosse stato il lasciarlo all'Autorità naturale che nel caso sarebbe il Consiglio di Prefettura.

Le conseguenze che ne possono venire sono sì meritevoli di considerazione, che la legge stessa non disconoscendo la possibilità di regolamenti contrarii alla legge in materia di dazii, imposte, igiene e polizia locale ha dato al ministro facoltà di annullarli anche dopo l'approvazione della Deputazione.

È aperto il ricorso contro le decisioni della Deputazione tanto in favore del Consiglio Comunale, quanto del Prefetto. Sul ricorso viene deciso per Decreto Reale sentito il Consiglio di Stato.

Le disposizioni dei Regolamenti municipali debbonsi osservare sotto comminatoria delle pene di polizia sancite dal codice penale. Però la tenuità della colpa consente che non si proceda al relativo giudizio, se prima non è tentata *la conciliazione* fra il contravventore e la parte lesa. Se non havvi quest'ultima il contravventore deve fare un'oblazione per l'interesse pubblico.

## X.

### Scioglimento dei Comuni.

Per gravi motivi d'ordine pubblico il Consiglio comunale può essere sciolto con Decreto Regio. Cessano allora tutte le Autorità compreso il Sindaco, e l'Amministrazione viene affidata dallo stesso Decreto ad un Delegato straordinario a spese del Comune.

Intorno a questa facoltà del Potere Esecutivo si contesta da alcuni: ma oltre all'essere un temperamento richiesto dalla gravità delle circostanze, si risolve in un appello al Corpo Elettorale affinchè decida se i suoi cessati Rappresentanti compirono bene o male il loro mandato. Piuttosto che una violazione della libertà è un omaggio che si rende alla medesima.

## XI.

### Provincie.

La Provincia è, siccome il Comune, un Corpo morale con facoltà di possedere e con Amministrazione propria.

Come l'Amministrazione del Comune non è interamente libera, così non la è quella della Provincia, per le ragioni che già indicammo trattando dei Comuni essendo anche la Provincia parte di quel tutto che è lo Stato.

## XII.

### Consiglio Provinciale.

Un Consiglio e una Deputazione ne costituiscono l'Amministrazione:

Il Consiglio si compone di un numero di membri che varia dai 60 ai 20 secondo la popolazione: è nominato per elezione popolare nei modi stessi onde si eleggono i Consiglieri Comunali e contemporaneamente.

A ciascun Mandamento è assegnato in ragione di popolazione un numero di Consiglieri mediante tabella approvata da decreto Reale.

Le sessioni ordinarie di tutti i Consigli provinciali tenendosi nello stesso tempo non si può esser Consiglieri in più provincie. Nel caso di doppia elezione, deve l'eletto ottare fra otto giorni dalla proclamazione: in difetto di ozione si appartiene a quel Consiglio per cui si ottenne maggior numero di voti. Per l'eletto in più mandamenti della medesima provincia l'ozione è fatta a sorte dalla Deputazione provinciale.

Il processo verbale delle elezioni provinciali deve esser distinto da quello delle comunali: si spedisce al Prefetto il quale dopo manifesto lo sottopone alla Deputazione provinciale in seduta pubblica; essa fa lo spoglio dei voti, proclama gli eletti e notifica loro il risultamento della votazione.

Questo procedimento è voluto dal fatto che le elezioni dei Consiglieri sono per Mandamento, mentre si effettuano in ogni Comune. Bisogna dunque concentrarne i risultamenti, e questi riconoscere con la guarentigia della pubblicità.

Contro le decisioni della Deputazione si può ricorrere al Consiglio provinciale che decide definitivamente. Aggiunge la legge all'articolo 160 che sulla decisione del Consiglio non v'ha ricorso ai tribunali. Dunque nemmeno nel caso di contestazione sulla capacità legale; Perchè? Vedemmo che per le elezioni comunali l'articolo 75 ammette nel supposto caso il ricorso alla Corte d'Appello: non così è per le provinciali sicuramente perchè la legge ha creduto di poter riporre piena e intera fiducia nell'illuminata imparzialità del Consiglio provinciale. Lo lascia giudice del modo di sua formazione siccome fa lo Statuto pel Parlamento Nazionale.

Quando si trattasse non di semplice rinnovazione ma di intiera formazione del Consiglio, siccome nel caso

di scioglimento, non essendovi Deputazione provinciale, viene questa sostituita dal Prefetto in Consiglio di Prefettura.

I requisiti per essere Consiglieri provinciali sono:

possedere nella provincia, o averci domicilio;

avere più di 25 anni d'età;

e ben inteso oltre quelli per essere iscritti nella lista elettorale amministrativa.

Non possono esser Consiglieri i ministri del culto aventi cura d'anime, i funzionari che sorvegliano l'amministrazione della provincia e gl'Impiegati dei loro uffizi, gl'Impiegati e contabili dei Comuni ed Istituti di carità e di culto spettanti alla provincia, chi ha il maneggio del denaro di questa, o lite vertente con la medesima; infine gli Impiegati dell'ufficio provinciale. E da avvertir quanto ai funzionari ed Impiegati che l'esclusione è limitata alla sola provincia cui sono addetti, non essendovi ragione di estenderla a quelle in cui non hanno nè ingerenza nè ufficio.

Le sessioni del Consiglio tengonsi nel Capo luogo della provincia, e sono aperte in nome del Re dal Prefetto che può intervenire alle sedute, e fare osservazioni, egli però non ha voto, e può sospendere le sessioni per 15 giorni riferendone al Ministero dell'Interno. Siffatte attribuzioni del Prefetto tendono ad impedire le agitazioni che potrebbero esser prodotte da discussioni appassionate o mosse da scopi politici, ai quali il Consiglio provinciale deve restare interamente estraneo, sotto pena di anarchia.

Le sedute del Consiglio sono pubbliche salvo quando sia questione di persone. Inoltre hanno da essere stampati gli atti del medesimo. Con ciò è fatta larga parte al bisogno e alla convenienza della pubblicità nel sistema del Governo rappresentativo.

La riunione del Consiglio in sessione ordinaria è di pieno diritto ogni anno il primo lunedì di settembre. Ma in via straordinaria non ha luogo che dietro convocazione del Prefetto. La durata della sessione ordinaria è limitata a 15 giorni che spingesi sino ai 23 quando lo decida il Consiglio; ad una maggiore durata è necessario l'assenso del Prefetto.

Il non essere il Consiglio provinciale un corpo deliberante in permanenza e determinati essendo gli oggetti di sua competenza giustificano le facoltà date dalla legge al Prefetto.

Il Consiglio nomina nella prima seduta d'ogni sessione ordinaria il proprio ufficio che è composto di un presidente, di un vice-presidente, di un segretario e di un vice-segretario: la nomina deve essere a maggioranza assoluta nel primo scrutinio; basta la relativa nel secondo.

Perchè in una prima convocazione possa il Consiglio deliberare è mestieri che intervenga la metà almeno dei consiglieri effettivamente in carica (non la metà del numero onde per legge è composto il Consiglio); nella seconda convocazione poi basta il terzo.

Le attribuzioni del Consiglio provinciale sono indicate nell'articolo 172 della legge: per rispetto alla Provincia sono simili a quelle del Consiglio comunale pel Comune; vogliونsi però segnatamente avvertire quelle pel mantenimento dei mentecatti poveri, per le pensioni agli allievi delle scuole normali, per l'istruzione secondaria e tecnica, per la conservazione dei monumenti, per la determinazione del tempo entro cui si può esercitare la caccia e la pesca.

In conseguenza di siffatte attribuzioni, l'articolo 174 enumera le spese obbligatorie della Provincia, le quali

appunto tendono ad assicurare i servigi pubblici affidati alla medesima.

Assai rilevante è l'importanza della Provincia pei molti servigi che regola ed a cui provvede.

Nel crearla così, ha voluto la legge applicare largamente il principio del discentramento amministrativo. Sarebbe qui inopportuno il discutere siffatto principio: basti l'avvertire che il discentramento spogliando il Governo di molte facoltà è un sistema che più si accorda con le massime liberalesche, e che il sistema contrario, cioè quello del concentramento, rende più forte l'azione governativa. Amendue hanno i loro vantaggi e i loro difetti: il buono risultamento dipende dall'opportunità della loro attuazione.

Notisi inoltre differire il discentramento amministrativo dal burocratico: il primo, che è quello della legge, conferisce poteri a corpi autonomi locali non emananti dal Governo; il secondo si limita a passare dal Governo centrale ai funzionarii dipendenti le facoltà di risolvere un maggiore o un minore numero d'affari.

## XIII.

### Deputazione Provinciale.

È nominata dal Consiglio nel suo seno: componesi di dieci a sei membri secondo la popolazione della Provincia, e di quattro a due supplenti. Non vi possono far parte gli stipendiati dello Stato, perchè a ciò impediti dalle diuturne loro occupazioni; quelli della Provincia, dei Comuni, e degli Istituti di carità, perchè dipendono più o meno dall' Amministrazione provinciale i corpi cui appartengono, gli appaltatori di opere delle Provincie, dei

Comuni, e dei detti Istituti, potendovi esser collisione d'interessi; i fratelli, parenti od affini, nei gradi già indicati per l'amministrazione comunale e per lo stesso motivo.

La Deputazione è presieduta dal Prefetto o da un consigliere di Prefettura da lui delegato. Ciò nonostante la parte esecutiva dell'Amministrazione provinciale spetta alla Deputazione perchè provvede all'esecuzione delle deliberazioni del Consiglio, prepara i bilanci, stipula i contratti, nomina gl'impiegati meno i capi di servizio; può sospenderli senza distinzione di grado; nomina e revoca i salariati e fa altri consimili atti richiesti dal giornaliero corso dell'Amministrazione. La corrispondenza d'ufficio è firmata dal Prefetto.

Alla Deputazione provinciale è inoltre affidata dagli articoli 14 e 15 della legge 3 agosto 1861 N. 753 la tutela delle Opere pie.

La Deputazione sta alla Provincia come la Giunta al Comune; quanto è parso di accennare in massima sull'istituzione di questa, vale anche per quella. Sembra inoltre che la pratica già fatta non sia favorevole alla qualità di presidente nel Prefetto. Quando però si modificasse la legge in questa parte, bisognerebbe farlo anche nelle attribuzioni della Deputazione, diminuendole per conservare i necessarii vincoli rispetto al Governo centrale.

I membri della Deputazione rinnovansi per metà ogni anno, e sono sempre rieleggibili.

Come la Giunta così la Deputazione non può essere sciolta; il che ci pare un difetto considerando che è un corpo con poteri esecutivi sopra un'amministrazione di molta importanza e di pari interesse allo Stato.

La rappresentanza della Provincia in giudizio spetta

al Presidente della Deputazione, cioè al Prefetto, cui incombe pure di procedere per le contravvenzioni ai regolamenti provinciali, secondo quanto è prescritto per quelle ai regolamenti dei Comnni. Sempre nella sua qualità di Presidente firma gli atti, e la corrispondenza, ed i mandati ma quest' ultimi però unitamente ad un membro della Deputazione.

## XIV.

### Ingerenza governativa nell'Amministrazione Provinciale.

Le deliberazioni del Consiglio provinciale sono esaminate dal Prefetto che ne deve riconoscere la regolarità della forma, e la legalità della sostanza; può annullarle sentito il Consiglio di Prefettura, entro 20 giorni dal loro ricevimento, o di due mesi quando si tratti di bilanci.

Quelle poi relative ad alienazione, costituzione di servitù o prestiti, acquisto d'azioni industriali, affitti oltre a dodici anni, spese vincolanti i bilanci per più di un quinquennio, aperture di strade e cambiamenti nella loro classificazione abbisognano dell'approvazione del Prefetto.

Avvertasi che per gli acquisti d'immobili e per le accettazioni di doni e lasciti è necessaria l'autorizzazione sovrana.

Contro il decreto di annullamento del Prefetto il Consiglio provinciale può ricorrere al Ministero dell' interno che decide sentito il Consiglio di Stato.

Quando il Consiglio provinciale è sciolto cessa la Deputazione che da esso emana: ed il Prefetto esercita, sentito il Consiglio di Prefettura, le funzioni attribuite alla Deputazione tanto per l'amministrazione provinciale quanto per la tutela dei Comuni.

## XV.

### Disposizioni relative ai Comuni e alla Provincia.

I consiglieri stanno in carica cinque anni, ma si rinnovano per quinto annualmente e sono sempre rieleggibili: dopo l'elezione generale la scadenza si fa nei primi quattro anni a sorte: in seguito la scadenza è determinata dall'anzianità. La rinnovazione parziale impedisce che sia affidata l'amministrazione a persone inesperte della medesima, il che potrebbe succedere nel sistema della rinnovazione totale. Durante l'anno non si procede a surrogazioni o rinnovazioni, salvo il caso in cui un Consiglio sia ridotto a meno dei due terzi de' suoi membri.

Anche scaduta la durata dell'ufficio non si cessa di pieno diritto: la necessità dell'amministrazione esige che si attenda l'installazione del successore.

La rinnovazione periodica e per quinto vuole che chi ha surrogato un funzionario scaduto prima del suo tempo, resti in ufficio per quello solo che rimaneva al suo predecessore.

Le cause onde non si può essere eletto, se si verificano dopo l'elezione fanno perdere la qualità di consigliere.

Le funzioni comunali e provinciali sono gratuite: sulla gratuità di siffatte funzioni leggesi nei commenti (*) all'Art. 20 della legge quanto segue:

« Se le funzioni elettive abbiano ad essere gratuite

(*) La legge comunale e provinciale commentata da M. Adorni e T. Arabia. Firenze, Tipografia Franco-Italiana. 1865.

o rimunerate è grave controversia: i sostenitori della gratuità espongono che questa reca un maggiore prestigio all'esercizio delle funzioni e sta mallevadrice di maggiore indipendenza nel funzionario, che non restringe di troppo il cerchio degli eleggibili poichè la sempre crescente prosperità pubblica allarga il numero dei cittadini agiati, che adottando il sistema rimunerativo il paese avrebbe a sopportare una spesa considerevole. Gli avversari dicono che la gratuità sente dell'aristocratico, che la guarentigia deve attendersi dalla moralità e dal controllo della pubblica opinione, che moltissime capacità sono così escluse dalle più onorevoli ed importanti funzioni pubbliche: infine volere giustizia che servigi renduti al paese sieno da questi convenientemente retribuiti ».

Avendo ad esprimere la nostra opinione diremo che il sistema della gratuità ci sembra preferibile al rimunerativo.

Non toglie però la Legge che si dia al Sindaco un compenso per indennità di spesa, e che pure si assegni un'indennità detta *di presenza* ai Membri della Deputazione provinciale non residenti nel Capo-luogo della provincia.

In massima le votazioni dei Consigli sono pubbliche, e si fanno o per appello nominale, o per alzata e seduta. All'appello nominale ogni Consigliere risponde un *si* od un *no* alla proposta. L'altro modo di votazione si compie invitando ad alzarsi chi approva la proposta.

Un'eccezione alla detta massima è fatta per le votazioni risguardanti persone: esse debbono essere a suffragi segreti.

I Consiglieri, siccome eletti, rappresentano gli elettori; questi però non possono dare alcun mandato impe-

rativo, cioè non possono vincolare in nessuna quistione il voto dell'eletto. In proposito i citati commenti all'Art. 215 della Legge così esprimonsi:

« Non è dubbio che i cittadini mandando il loro rappresentante intendono ch'egli sostenga e propugni le loro opinioni generali, ma non possono vincolarlo nelle specialità; è forza si rimettano alla sua intelligenza e integrità.

« È dalla discussione fra tutti i rappresentanti che apparisce il partito migliore da prendersi, ed è soltanto dopo di essa discussione che logicamente deve formarsi l'opinione definitiva, deve determinarsi il voto. Col mandato imperativo si avrebbe lo sconcio e l'assurdo di far precedere la decisione alla discussione ».

Nei Consigli l'iniziativa delle proposte spetta all'Autorità governativa, ai rispettivi Presidenti, ed ai Consiglieri, avvertendo che quelle dell'Autorità governativa e dei Presidenti si ritengono approvate se i Consigli omettono di deliberare sulle medesime, mentre quelle dei Consiglieri vengon meno se non sono approvate.

Perchè una proposta sia adottata è necessaria la maggioranza assoluta dei votanti.

Le attribuzioni dei Consigli Comunali e Provinciali essendo determinate, è evidente che debbano essere nulle di *pien diritto* le deliberazioni prese sovra oggetti estranei ad esse attribuzioni. Sono egualmente nulle le deliberazioni prese in adunanze illegali, e quelle che violassero una disposizione di legge.

Questa nullità oltre al poter essere pronunciata dal Prefetto nei termini di tempo e nei modi già accennati, lo può essere anche posteriormente per Decreto Reale sentito il Consiglio di Stato.

Un atto nullo di *pien diritto* è come se mai avesse esistito, e non può produrre nessun effetto.

Nel caso reputasse un Consiglio avere l'Autorità amministrativa violate le sue attribuzioni può ricorrere al Re che decide, sentito il Consiglio di Stato. È da notare che il ricorso di un privato è soltanto ammissibile quando si ritenga leso un suo diritto.

Vedemmo che diversi atti dei Comuni e delle Provincie abbisognano di approvazione: questa facoltà non si estende fino a modificare l'atto: se di modificazioni trovasi bisognevole conviene siano fatte dal Corpo da cui emana. Ove fosse diversamente si avrebbe una sostituzione di Autorità con grave turbamento dei poteri creati dalla legge.

L'Amministrazione pubblica non può cessare un istante, e però qualora i Consigli per qualsivoglia causa non prendessero le deliberazioni di loro competenza, sta al Prefetto di provvedere a tutti i rami del servigio.

Come il Consiglio Comunale, anche il Provinciale può essere sciolto per Decreto Reale. Nei citati commenti all'art. 235 della legge trovansi queste osservazioni: « Ritengono alcuni che sia illiberale questa facoltà nel Governo di sciogliere i Corpi elettivi, s'ingannano. Che cosa fa il Potere Esecutivo quando pronuncia lo scioglimento? Fa un appello al paese rappresentato anzi riassunto nel Corpo elettorale, lo chiama giudice della controversia che ha dato motivo allo scioglimento. Il paese decide a favore del Governo se dà i suoi voti a persone nuove, contro di esso se rielegge i decaduti. D'altra parte nella monarchia temperata è l'Autorità Sovrana per mezzo di Ministri la regolatrice dell'Ammministrazione e chiunque, Corpo o funzionario, ci abbia parte deve aver dipendenza da quella. Se avviene urto contro di un Corpo elettivo quale altro rimedio all'infuori dello scioglimento e dell'appello al paese? »

Quando è sciolto un Consiglio Comunale si provvede all'amministrazione del Comune mediante nomina di un delegato straordinario nominato dal Re e a carico del Comune: se è sciolto un Consiglio Provinciale, è il Prefetto che resta incaricato dell'amministrazione della Provincia.

## XVI.

### Divisione del Regno. — Prefetti.

A complemento di quanto si è esposto sull'Amministrazione propria dei Comuni e delle Provincie vorrà dirsi ora sulla divisione territoriale del Regno e sulle Autorità governative preposte ad ogni compartimento.

Il Regno d'Italia si divide in provincie, circondarii, mandamenti e comuni. Le provincie sono 68, i circondari 274, i mandamenti 1728, i comuni 8502: la popolazione del regno somma a 24,270,809 abitanti. Il mandamento non è in vero una divisione amministrativa, ma piuttosto una divisione giudiziaria: però al mandamento fanno capo diverse operazioni amministrative come ad esempio l'estrazione a sorte nella leva militare, le elezioni politiche, quelle dei Consiglieri provinciali.

Soltanto i Comuni e le Provincie sono costituiti in Corpi morali, in enti con personalità giuridica. Il Circondario non ha questa qualità, è una semplice suddivisione puramente amministrativa. Se ne contesta l'utilità, ed anzi dicesi che la sosta che vi fanno gli affari ne inciampa il corso. Può ritenersi anche il contrario e dire che quando fosse costituito alla maniera circa dei comuni e delle provincie, siccome sarebbe l'*Arrondissement* francese, solleciterebbe anzi l'andamento dell'amministrazione con vantaggio degli interessi collettivi del gruppo

di piccoli comuni che nei loro rapporti ordinari di economia fanno capo ad un più importante e vicino.

La Provincia è affidata al Prefetto, il Circondario al Sotto-Prefetto: però l'amministrazione del Circondario del Capo-luogo della provincia incombe al Prefetto: per chè? unicamente per motivi di economia.

Il Prefetto è assistito da un Consiglio di Prefettura la cui importanza è di assai ridotta più non avendo il contenzioso amministrativo.

Il Prefetto rappresenta il Governo in tutta la Provincia, soprintende alla pubblica sicurezza e può quindi disporre della forza pubblica (Carabinieri e Guardie) non che richiedere la forza armata (truppa). Aggiunge la legge che veglia sull'andamento di tutte le publiche amministrazioni.

Non è ciò nullameno a credersi che al Prefetto, rappresentante del Governo, facciano capo i diversi uffici pubblici della Provincia: gli speciali delle finanze, dell'istruzione pubblica, del genio civile, del culto non hanno dipendenza alcuna dal Prefetto, e se veglia sul loro andamento non può essere che in via di politica o di polizia.

Alquanto limitate dunque sono le attribuzioni del Prefetto restringendosi in fatto ai Comuni e alle Provincie, agli Istituti di beneficenza, e alla Sicurezza pubblica principalmente.

Uno dei Consiglieri di Prefettura è delegato per Regio decreto a far le veci del Prefetto che sia assente o impedito.

La guarentia che indicammo sussistere pel Sindaco, sta pure pel Prefetto, pel Sotto-Prefetto e per chi ne fa le veci.

Concentrare nelle Prefetture i diversi servigi governativi non essenzialmente tecnici, ed allargare le attribuzioni delle Sotto-Prefetture anzichè queste abolire,

sembra che riescirebbe di notevole vantaggio all'economia dell'erario, al corso dell'Amministrazione, e all'influenza che pur deve avere il rappresentante del Governo nella Provincia, influenza di necessità proporzionata ai poteri di cui è investito.

---

Queste sono le cose che per sommi capi abbiamo creduto indicare sulla legge in discorso conformemente allo scopo delle nostre letture, le quali sono ben lungi dall'ambire allo svolgimento di tutte le disposizioni della legge e all'ampia trattazione dei principj direttivi della medesima. Un più modesto fine si prefissero e più confacevole sicuramente alle forze di lui che si è accinto a farle con la speranza pur riescano tali quali di alcun giovamento ai giovani colleghi nelle condizioni loro fatte dai recenti decreti organici del personale.

Il presentarsi ad un esame su materie amministrative con certezza di buon esito è forse impossibile per quanti sieno gli studi compiuti, tanto numerosi e minuti ne sono i particolari. Ma poichè dall'esame vuolsi solamente avere la dimostrazione che il candidato conosce di determinate leggi lè fondamentali disposizioni, ne sa le ragioni, e può discuterle, ci è a quest'uopo sembrato bastevole ciò che venimmo esponendo.

Se per ventura invoglieranno a studi maggiori e a coltivare il vasto campo appena ora tentato, i giovani che si danno alla carriera amministrativa avranno il legittimo orgoglio di saper meglio servire al paese, e la coscenza di aver diritto se non a più di profitto almeno a più di giustizia.

La quale, assettate le nostre condizioni interne, calmate le inevitabili agitazioni di un risorgimento miracoloso, rivolte le menti a meno splendide ma non meno importanti materie, non sarà certamente negata agl'impiegati governativi poichè come ci accadde altra volta di scrivere, il servire in Italia al proprio paese non potrà mai essere nè una sventura nè un'onta.

Marzo 1867.

FINE.

# INDICE

**Prezzo It. L. 1, 50.**